

Figure 2 – Modélisation des types d'actions de police administrative requises pour prévenir un danger en fonction de son intensité (baignade et activités nautiques)

ARBRE DE DÉCISION →→→→				NIVEAUX DE RISQUE + ACTIONS DE POLICE ADMINISTRATIVE (= STRUCTURE DE L'OBLIGATION GLOBALE DE PRUDENCE) ET OBLIGATIONS DE SIGNALISATION ASSOCIÉES			
<p>Les aléas auxquels les usagers de la mer s'exposeraient à raison de la pratique de certains types d'activités en certains types d'espaces maritimes présentent-ils des caractéristiques qui permettent de confier aux usagers – ou du moins, à certaines catégories d'entre eux – la charge du risque ainsi constitué, c'est-à-dire celle de déterminer et de mettre en œuvre des conditions de pratique susceptibles d'être adaptées et effectives en vue de prévenir ces risques à leur égard ?</p>	OUI	<p>→ Les aléas présentent-ils des caractéristiques suffisamment en rapport avec les conditions intrinsèques d'exercice de ces activités, pour que la pratique de celles-ci implique nécessairement que les usagers en question prennent l'initiative de définir et de mettre en œuvre les démarches propres à prévenir ou au moins à mitiger à leur encontre les risques ainsi constitués ?</p>	OUI	<p>RISQUE NORMAL</p> <p>– Aucune restriction générale de police administrative ne peut en principe être adoptée = libre pratique de la baignade et des activités nautiques, à charge pour le pratiquant de mettre en œuvre l'obligation globale de prudence qui lui incombe. Aucune signalisation des dangers et de leur nature n'est nécessaire pour que cette obligation soit imputée au pratiquant.</p> <p>– En cas de fréquentation régulière et importante du site, le maire doit toutefois instituer un dispositif de surveillance de la baignade, duquel découlent nécessairement des obligations spécifiques de prudence pour les pratiquants. La signalisation de la réglementation applicable à ce titre est nécessaire pour la leur rendre opposable (article L. 2213-23 CGCT).</p>			
			NON	<p>RISQUE ANORMAL/EXCESSIF</p> <p>– Aucune restriction générale de police administrative ne peut en principe être adoptée = libre pratique de la baignade et des activités nautiques, à charge pour le pratiquant de mettre en œuvre l'obligation globale de prudence qui lui incombe. La signalisation effective du danger et de sa nature est nécessaire pour que cette obligation soit imputée au pratiquant, dès lors que le site connaît une fréquentation régulière.</p> <p>– En cas de fréquentation régulière et importante du site, le maire doit toutefois instituer un dispositif de surveillance de la baignade, duquel découlent nécessairement des obligations spécifiques de prudence pour les pratiquants. La signalisation de la réglementation applicable à ce titre est nécessaire pour la leur rendre opposable (article L. 2213-23 CGCT en principe).</p>			
	NON	<p>→ Est-il possible de se prononcer sur la nature et la portée des conditions de pratique susceptibles d'être adaptées en vue de cette prévention ?</p> <p>→ Toute pratique, aussi réglementée soit-elle, reste-t-elle par principe compatible avec l'exigence de sécurité des usagers de la mer ?</p>	OUI	<p>→ Quelles sont les conditions de pratique adaptées en vue de cette prévention ?</p>	<p>RISQUE GRAVE</p> <p>– L'autorité de police administrative doit définir les règles de pratique de la baignade et/ou des activités nautiques adéquates, nécessaires et proportionnées en vue de la prévention du risque concerné – en sus éventuellement de celles destinées à tirer les conséquences de la fréquentation régulière et importante du site – et en assurer l'application. La signalisation effective de la réglementation est nécessaire pour rendre les obligations spécifiques de prudence qui en découlent, opposables aux pratiquants (article L. 2213-23 CGCT en principe).</p>		
				<p>→ Les aléas présentent-ils des caractéristiques suffisamment en rapport avec les conditions intrinsèques d'exercice de ces activités, pour que la pratique de celles-ci implique nécessairement que les usagers en question, en plus du respect des obligations spécifiques de prudence, prennent l'initiative de définir et de mettre en œuvre les autres démarches propres à prévenir ou au moins à mitiger à leur encontre les risques ainsi constitués ?</p>	OUI	<p>– Aucune signalisation des dangers et de leur nature n'est nécessaire pour que soit imputée au pratiquant l'obligation générale de prudence qu'il doit éventuellement mettre en œuvre en sus des obligations spécifiques de prudence.</p>	
			NON	<p>Le taux d'accidentalité est-il disproportionné par rapport à celui de sites similaires ?</p>	NON	<p>RISQUE EXCEPTIONNEL</p> <p>– L'autorité de police administrative doit interdire l'activité ou les activités concernées, signaler l'interdiction et veiller à son respect</p> <p>– L'obligation globale de prudence se limitant à l'obligation spécifique de respecter l'interdiction, aucune signalisation du danger et de sa nature n'est alors nécessaire, sauf le cas échéant à titre facultatif pour assurer le respect de l'interdiction.</p>	
			OUI	<p>RISQUE TRÈS EXCEPTIONNEL</p> <p>– L'autorité de police administrative doit interdire l'activité ou les activités concernées, signaler l'interdiction et veiller à son respect</p> <p>– L'autorité de police administrative doit en plus signaler effectivement le danger et sa nature en vue de dissuader toute infraction à l'interdiction compte tenu du caractère sans égal du niveau de risque</p>			

Règles et opérations spéciales de prévention des risques :

- prévues par les lois et règlements nationaux
- prévues en application de lois et règlements nationaux (ex : documents et opérations d'urbanisme, PPRNP)

Droit de propriété du sol → obligation de garde

- Obligation « d'assurer la protection des propriétés situées en aval pour mettre fin au risque » de mouvement de terrain
- Responsabilité de plein droit (article 1242 Code civil)

Maîtrise d'un ouvrage public → obligation d'entretien normal impliquant en particulier celle d'assurer la protection des voies publiques contre les effets des mouvements de terrain (régime propre d'obligations et de responsabilité)

Police des édifices menaçant ruine (L. 511-1 Code construction/habitation)

- exclut la police générale si la cause du péril est à titre prépondérant une cause propre à l'édifice/la police générale ne concerne que le cas où la cause du péril est extérieure à l'édifice [distinction reposant sur une interprétation large de l'article L. 2212-2 (5°) CGCT]
- difficultés d'appréciation de la cause prépondérante du risque grave lié à un mouvement de terrain

Particularités d'une « situation d'extrême urgence créant un péril particulièrement grave et imminent »

- possibilité pour le maire d'esquiver la question de la cause prépondérante et de se fonder sur les articles L. 2212-2 (5°) et L. 2212-4 CGCT pour prescrire interdictions et travaux.
- si cette situation justifie la **DÉMOLITION IMMÉDIATE** d'un édifice, alors seuls les pouvoirs de police administrative générale peuvent fonder cette mesure

Article L. 2212-2 (5°) et L. 2212-4 CGCT

- Nécessité de définir les seuils d'imminence et de gravité au-delà desquels un risque lié à des mouvements de terrains rend obligatoire l'intervention de l'autorité de police municipale, et en deçà desquels cette intervention est facultative.
- En tout état de cause, la légalité des mesures suppose qu'elles soient :
 - × *adéquates et nécessaires eu égard aux caractéristiques du risque* ;
 - × *proportionnées* (ie, indisponibilité de mesures alternatives tout aussi efficaces face au risque mais moins restrictives des DLF de leurs destinataires)
- Responsabilité pour faute simple, et en l'absence de faute pour rupture de l'égalité devant des charges publiques

Hypothèse 1

Des travaux sont de nature à permettre la prévention des risques liés aux mouvements de terrain

Si risque simple → L. 2212-2 (5°) CGCT :

- *faculté* pour le maire de prescrire ces travaux aux propriétaires des sols concernés, qui devront les réaliser à leurs soins et frais
- *interdiction* pour le maire d'agir d'office
- la prescription doit rester *générale*, ie laisser le propriétaire libre de déterminer les moyens de remplir son obligation (deux exceptions à ce propos mais logiques)

Si risque grave ou imminent → L. 2212-4 CGCT :

- *obligation* pour le maire de faire exécuter ces travaux par la commune et aux frais de celle-ci
- *pouvoir* du maire d'agir d'office, même sur les propriétés privées
- obligation pour le maire de *spécifier* les travaux à exécuter
- possible action récursoire de la commune contre les propriétaires dont le comportement a contribué à créer, perpétuer ou aggraver la situation de risque

Hypothèse 2

Des travaux sont-ils de nature à permettre la prévention des risques liés aux mouvements de terrains ?

Si risque simple

Rien de spécifique pour le maire ici, l'interrogation relève à titre prépondérant du propriétaire du sol

Si risque grave ou imminent → L. 2212-2 (5°) et/ou L. 2212-4 CGCT

- *Obligation* pour le maire d'*interdire toute activité* sur les terrains exposés à un risque qui vient d'apparaître avec un caractère de gravité ou d'imminence apparent ou établi, ou à un risque connu dont le caractère de gravité ou d'imminence vient de se manifester à la suite d'un nouvel événement ou d'une réévaluation non fautive dudit risque, *le temps nécessaire* à l'évaluation experte des caractères du risque et/ou de la possibilité de prévenir ce risque via la réalisation de certains travaux

Olivier Dupéré

Maître de conférences en droit public Université de La Réunion – Centre de Recherche Juridique (E.A. 14) / 2023

- Face aux risques liés aux mouvements de terrain, le droit de propriété du sol doit être concilié avec les pouvoirs de police administrative générale du maire voire le cas échéant du préfet (trois hypothèses).
- Doivent être éventuellement intégrées à ces hypothèses les règles et opérations spécifiques de prévention des risques pertinentes, les implications particulières de l'obligation d'entretien normal des ouvrages publics ainsi que la police spéciale des édifices menaçant ruine.
- Face aux risques les plus graves et/ou imminents, les situations les plus problématiques impliquent éventuellement un transfert de ce droit de propriété

Hypothèse 3

La prévention des risques graves ou imminents que les mouvements de terrains représentent en termes de sécurité publique ne peut pas être assurée par voie de travaux

- *Obligation* pour le maire d'*interdire l'accès* aux terrains, équipements, bâtiments ouverts au public, à titre provisoire ou définitif
- *Obligation pour le maire d'interdire l'accès aux constructions à vocation d'habitation, mais à titre provisoire seulement* → PROBLEME : comment traiter ces interdictions temporaires quand elles deviennent durables ?

PROBLEME : en cas de risque grave ou imminent susceptibles d'être prévenus par des travaux, le maire peut-il invoquer des motifs liés à l'insuffisance des ressources communales pour préférer une interdiction à l'exécution de ces travaux ? La jurisprudence historique a retenu une réponse positive, mais l'actualité de celle-ci est sujette à caution

- ACQUISITION AMIABLE RN
- EXPROPRIATION RN

Particularités de l'hypothèse d'un risque grave ET imminent [situation d'urgence]

- obligation du maire d'ordonner l'évacuation (en différant éventuellement les prescriptions de travaux nécessaires)
 - interdictions et prescriptions de travaux peuvent être adoptées même dans les domaines de police spéciale pertinents
 - pouvoir de réquisition des biens, personnes et services par le maire
 - pouvoir d'exécution forcée des mesures prises.
 - ces mesures relèvent des opérations de secours au sens de l'article L. 742-1 du CSI
 - possibilités accrues d'intervention du préfet (pouvoir de substitution au maire/pouvoirs propres) et de déclenchement d'un dispositif ORSEC
- PROBLÈMES : est-il techniquement possible d'instituer un mécanisme de surveillance à même d'informer les autorités de l'imminence d'un grave mouvement de terrain et, si oui, un dispositif opérationnel de secours à même de permettre l'évacuation des habitants exposés à un tel aléa ?